

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

С.С. Галасюк, к.е.н., доцент

Одеський державний економічний університет, Одеса

З часів набуття незалежності в Україні здійснюється пошук раціональної системи управління туризмом. Протягом останніх років у країні спостерігається постійна реорганізація відомств, що забезпечують державне регулювання туристичною галуззю. Так, сфера туризму України за період з 1991 по 2011 роки перетерпіла сім змін державних органів, відповідальних за її розвиток. Внаслідок адміністративної реформи, яка триває в Україні, починаючи з грудня 2010 року туристична область підпорядкована Міністерству інфраструктури, однак, функції центрального органу виконавчої влади поки ще не визначені.

Поряд зі змінами у державному регулюванні сферою туризму України оновленню підлягає й нормативно-правова база провадження туристичної діяльності. Однак, на наш погляд, деякі законодавчі акти суперечать один одному, що не сприятиме розвитку туризму в Україні.

Так, наприклад, у жовтні 2010 року згідно з уведенням в дію Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності» було скасовано ліцензування турагентської діяльності, хоча протягом останніх двох років вимоги до одержання ліцензії у сфері туризму суттєво полегшилися: було зменшено пакет документів, необхідних для провадження діяльності у сфері туризму, встановлено необмежений строк дії туроператорської й турагентської ліцензії та визначено суму одноразової оплати за її видачу. Тому, з нашої точки зору, ліцензування турагентської діяльності в Україні не має безпосереднього зв'язку з гальмуванням розвитку малого і середнього підприємництва. Проте, відміна ліцензування абсолютно не поліпшує умов провадження даного виду діяльності, а, навпаки, може спровокувати хаос у туристичному бізнесі й порушення прав споживачів туристичних послуг.

Крім того, відміна ліцензування турагентської діяльності не кореспондується з необхідністю здійснити турагентом фінансове забезпечення своєї цивільної відповідальності перед туристом за можливе заподіяння йому збитків. Проте, вимога про фінансову гарантію передбачена Законом України «Про туризм», тому при скасуванні ліцензування турагентської діяльності механізм контролю над виконанням даної вимоги практично буде втрачено.

Варто зазначити, що нормативно-правовими актами України встановлено, що усі турагенти повинні дотримуватися певних вимог, а не здійснювати діяльність на власний розсуд. В Україні зараз діють «Ліцензійні умови провадження туроператорської та турагентської діяльності», які містять низку конкретних вимог, зокрема, до офісного приміщення, штату кваліфікованих працівників, рекламно-інформаційної роботи, забезпечення фінансової гарантії відповідальності ліцензіатів, виконання ними договірних зобов'язань тощо. Усі ці вимоги є чинними для турагентів, не враховуючи на те, що ліцензування турагентської діяльності скасовано, наслідком чого може бути поява безлічі фірм-одноденків або непрофесіоналів.

Згідно із законодавством, у даний час тільки один вид туристичної діяльності – туроператорська – підлягає ліцензуванню в Україні. Однак навіть термін «туроператор» має низку суперечностей. Так, у статті 207³ Податкового Кодексу України, зокрема, вказано, що «туристичний оператор – особа, яка *безпосередньо* надає послугу з тимчасового розміщення туриста», що не співпадає з визначенням даного поняття у Законі України «Про туризм», де туроператори трактуються як юридичні особи, «для яких *виключною* діяльністю є організація та забезпечення створення туристичного продукту». Слід відмітити, що дана законодавча норма, за умови якої туроператори не мають права надавати послуги з розміщення, а також із харчування, перевезення тощо, значною мірою впливає на погіршення якості обслуговування туристів та не сприяє розвитку малого і середнього підприємництва у туристичній сфері.

З набуттям чинності Податкового Кодексу в Україні введено в дію оподаткування туристичним збором послуг, надаваних вітчизняним та іноземним туристам, для компенсації втрат доходів місцевих бюджетів у зв'язку з перебуванням на їх території означених категорій відвідувачів. Недоцільність введення туристичного збору можна аргументувати в такий спосіб: підсилиться неконкурентоспроможність вітчизняного турпродукту на міжнародному і внутрішньому ринку туристичних послуг; збільшиться податкове навантаження на суб'єктів підприємницької діяльності в туризмі; продовжиться процес тенізації у сфері туризму, який може привести до руйнування основ туристичного бізнесу. Крім того, туристичний збір пропонується ввести всупереч законодавчому визначенню пріоритетності розвитку в'їзного та внутрішнього видів туризму в нашій державі. Слід підкреслити, що за кордоном подібний збір введено в ряді провідних туристичних destinations виключно з метою обмеження навантаження на туристичні ресурси та недопущення перенасиченості місць відвідування у «пік» туристичного сезону.

Для розвитку сфери туризму нашої країни необхідно здійснити комплекс заходів, спрямованих на вдосконалювання туристичної політики України. Так, наприклад, необхідно: змінити підходи до гарантування туроператорами своєї цивільної відповідальності перед туристами (запровадити механізм розрахунку розміру фінансової гарантії в залежності від валових доходів турфірми); увести нульову ставку ПДВ при оподатковуванні послуг по в'їзному туризму; удосконалити дозвільну процедуру для підприємницької діяльності фахівців туристичного супроводу (екскурсоводів, гідів-перекладачів тощо); розробити й впровадити Державну програму по розвитку внутрішнього туризму в Україні для створення конкурентоспроможної туристичної індустрії; привести усі нормативно-правові акти України про туризм у відповідність один одному для підвищення ефективності державного регулювання і підтримки розвитку туристичної діяльності.